Petit bilan sur le **harcèlement moral** dans la FPT

Depuis son entrée dans la loi, le harcèlement moral est de plus en plus invoqué devant le juge par les agents territoriaux. La justice administrative a répondu à cette montée en puissance en élaborant une jurisprudence qui améliore les droits des victimes. Le préjudice est plus facile à faire reconnaître et sa réparation améliorée.

Pierre Larroumec
pierre.larroumec@orange.fr

Le harcèlement moral n'est entré dans la sphère juridique que récemment. La loi du 17 janvier 2002 a introduit dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires un article 6 quinquies donnant les éléments constitutifs du harcèlement ainsi que certaines de ses conséquences juridiques. Le Conseil d'État a apporté depuis de très importantes précisions sur la charge de la preuve et sur les conséquences du comportement de l'agent harcelé, ce qui est peut-être une des raisons de l'augmentation du nombre de saisines du juge administratif (1). Un bilan provisoire de la situation au sein de la fonction publique territoriale peut être dressé.

LE FONDEMENT LÉGAL DU HARCÈLEMENT

L'article 6 quinquies précité dispose : « *Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :/1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ;/2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;/3° Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés./Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus. […]* ».

Le juge administratif a élaboré sur ce fondement un régime juridique en précisant notamment les éléments constitutifs :

- le caractère répétitif des agissements est nécessaire et leur fréquence assez rapide. L'acte isolé quelle que que soit sa violence est écarté (2) ;
- les agissements doivent être intentionnels. Des actes regrettables affectant l'exercice des fonctions mais commis sans l'intention de nuire ne constituent pas un harcèlement (3) ;
- les agissements doivent être préjudiciables à un agent déterminé, le harcèlement n'étant pas collectif. Ils doivent constituer une dégradation des conditions de travail qui porte atteinte à ses droits professionnels, à sa dignité ou altère sa santé physique ou mentale.

En revanche, les actes expression du seul pouvoir hiérarchique comme des ordres, des remarques et rapports objectifs sur l'exercice des fonctions ne constituent pas un harcèlement (4). Des difficultés relationnelles entre l'agent et sa hiérarchie ne sont pas regardées comme excédant les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique s'il n'y a pas d'intention de nuire (5).

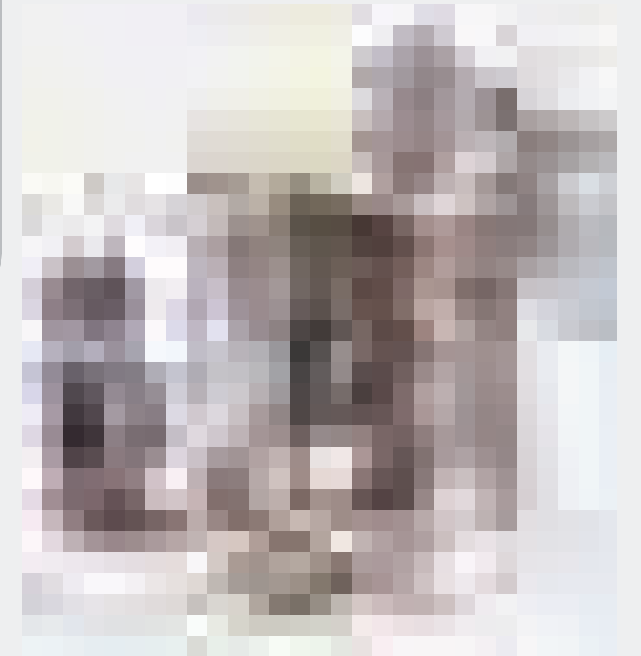
UNE CHARGE DE LA PREUVE PLUS FAVORABLE À LA VICTIME

La jurisprudence Montaut a créé un véritable mode d'emploi à l'usage des acteurs du procès. D'abord, un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral doit soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement. Ensuite, il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement. Enfin, le juge

Bilan chiffré

Le harcèlement moral a été invoqué par les agents publics dans 231 affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2013, dans 316 jugées en 2012, dans 265 jugées en 2011 et seulement dans une cinquantaine de requêtes jugées en 2006. En 2013, 152 affaires jugées comportaient des conclusions indemnitaires. Les poursuites du harceleur devant le juge pénal sur le fondement de l'article 222.32.2 du Code pénal sont également de plus en plus fréquentes.

> « Des agissements répétés de harcèlement moral permettent à l'agent public victime d'obtenir une protection fonctionnelle »



apprécie si les agissements de harcèlement sont ou non établis et forge sa conviction au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. Le juge tient compte de tous les éléments invoqués et établis par les parties (6).

Pour apprécier si les agissements sont constitutifs d'un harcèlement moral, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral (7).

UNE PROTECTION FONCTIONNELLE À AMÉLIORER

Des agissements répétés de harcèlement moral permettent à l'agent public victime d'obtenir la protection fonctionnelle prévue par les dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont les fonctionnaires et les agents publics non titulaires sont susceptibles d'être victimes à l'occasion de leurs fonctions. La protection doit être demandée et motivée (8). La circonstance que l'agent public qui demande le bénéfice de la protection fonctionnelle se trouve en congé de maladie lors de la présentation de sa demande n'exclut pas qu'il y soit fait droit, dès lors que des démarches adaptées à la nature et à l'importance des agissements contre lesquels cette protection est sollicitée peuvent encore être mises en œuvre (9).

Toutefois, l'administration a encore des difficultés à reconnaître l'existence d'une situation de harcèlement. Par ailleurs elle n'accepte l'exercice du droit de retrait par un agent harcelé, à bon droit, il est vrai, si cet agent ne se trouvait pas de ce fait en situation de danger grave et imminent (10).

UNE MEILLEURE RÉPARATION

Les préjudices résultant du harcèlement moral pour l'agent victime doivent être intégralement réparés. La réparation est à la charge du harceleur en cas de faute personnelle, à la charge de l'administration en cas de faute de service. La faute de service est écartée notamment si l'administration informée de la situation prend des mesures (11).

Se pose la délicate question de la réparation du préjudice moral ; le juge en évalue le montant en tenant compte en particulier des agissements établis, des effets sur la victime, de la durée (les montants alloués s'inscrivent dans une fourchette de 1 500 euros à 15 000 euros). Tous les préjudices matériels sont également réparables. Il faut noter que des comportements vexatoires, même ne constituant pas un harcèlement, sont qualifiables de faute de nature à engager la responsabilité de l'administration (12).

La nature même des agissements en cause exclut, lorsque l'existence d'un harcèlement moral est établie, qu'il puisse être tenu compte du comportement de l'agent qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui (13).

Si le harcèlement moral n'est pas absent au sein de la FPT, force est de constater, au vu des décisions rendues par les juridictions administratives en 2012 et 2013, que les cas demeurent peu nombreux tout du moins au regard du nombre de requêtes dans lesquelles l'agent soutient qu'il est victime de harcèlement. ■

(1) CE, 11 juillet 2011, Montaut n° 321225.
(2) CAA Marseille, 24 avril 2012, n° 10MA00247.
(3) TA Nantes, 24 juillet 2013, B n° 1100734.
(4) TA Nantes, 27 août 2013, P n° 1100821.
(5) TA Nîmes, 15 juillet 2013, L n° 1102930.
(6) CAA Lyon, 11 juillet 2013, CCI de la Savoie n° 12LY1366 ; CAA Marseille, 28 mai 2013, VD n° 111MA2005.
(7) TA Melun, 25 juin 2013, M. n° 1106214.
(8) CAA Versailles, 27 juin 2013, G n° 12VE00554.
(9) CE, 12 mars 2010, Commune de Hoenheim n° 308974.
(10) CE, 16 décembre 2009, ministre de la Défense n° 320840.
(11) CAA Douai, 16 mai 2012, A n° 11DA00969.
(12) CAA Bordeaux, 16 juillet 2013, n° 12bx03257.
(13) CE, 11 juillet 2011 précité.

DOC DOC

À lire

Sur www.lettreducadre.fr, rubrique « au sommaire du dernier numéro » :
- **Harcèlement moral : de la caractérisation à la responsabilité.** ***La Lettre du cadre*** **n° 430, 15 octobre 2011.**
- **Loin de l'intérêt supérieur du service.** ***La Lettre du cadre*** **n° 456, 15 janvier 2013.**

Pour aller plus loin

« ***Harcèlement moral et autres risques psychosociaux dans la fonction publique territoriale - Environnement juridique, enjeux et anticipation*** » (réf. DE663, 234 pages, version papier : 70 €, version numérique : 50 €, sept 2012), un ouvrage de la collection Dossiers d'Experts des éditions Territorial http://librairie.territorial.fr

Formations d'experts

Harcèlement moral et sexuel
à Paris le 28/11 ou à Lyon le 30/10
Plus d'informations au 04 76 65 61 00 ou par e-mail formation@territorial.fr